Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3372**

17. Wahlperiode 25. 10. 2010

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kathrin Senger-Schäfer, Dr. Martina Bunge, Dr. Ilja Seifert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/3242 –

Transparenz der Pflegequalität

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Qualität in Einrichtungen der ambulanten und stationären Pflege ist in der Pflegefachwelt und auch in der Öffentlichkeit Gegenstand von kontroversen Diskussionen. Ausgelöst wurden diese Diskussionen in der Vergangenheit nicht zuletzt aufgrund von Medienberichterstattungen, welche skandalöse Zustände in Pflegeeinrichtungen beschrieben. Berichte des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e. V. (MDS) bestätigten mit dem Hinweis auf Probleme und Schwachstellen hier einen Handlungsbedarf. Mit dem Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung – Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG) versprach die damalige Bundesregierung, Abhilfe zu schaffen.

Seither regelt § 115 Absatz 1a des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) als gesetzliche Grundlage Maßnahmen, welche eine laienverständliche Abbildung von Ergebnissen der regelmäßigen Qualitätsüberprüfungen des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) zum Ergebnis haben soll. Ziel war, die Qualität in der Pflege transparent und vergleichbar zu machen. Erreicht werden soll die angestrebte Transparenz, indem die von Pflegeeinrichtungen erbrachte Leistung und deren Qualität, insbesondere die Ergebnis- und Lebensqualität, in übersichtlicher Form vergleichbar und kostenfrei durch die Landesverbände der Pflegekassen über das Internet zur Verfügung gestellt werden.

Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen und die Verbände der Leistungserbringer wurden zusammen mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände aufgrund der gesetzlichen Regelungen des § 115 Absatz 1a SGB XI beauftragt, die Kriterien bzw. die Einzelnoten, welche die Qualität abbilden sollen, zu entwickeln und zu vereinbaren. Langwierige und kontroverse Verhandlungen der Vertragspartner mündeten Ende 2008 zum Beschluss der Pflege-Transparenzvereinbarung stationär (PTVS) und Anfang 2009 zur Pflege-Transparenzvereinbarung ambulant (PTVA). Sie beinhalten die Kriterien der Veröffentlichung, die Bewertungssystematik und die Ausfüllanleitung für die Prüfer.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Gesundheit vom 21. Oktober 2010 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Auf deren Grundlage und auf Basis der vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) genehmigten Qualitätsprüfungs-Richtlinien (QPR) gemäß § 114a Absatz 7 SGB XI werden seit Sommer 2009 Pflegeeinrichtungen überprüft und seit Dezember 2009 die Ergebnisse der Überprüfung veröffentlicht. Seither reißen die Diskussionen um die in der Öffentlichkeit auch als „Pflege-TÜV“ oder „Pflegenoten“ bezeichneten Transparenzvereinbarungen nicht ab. Verstärkt wird die kontroverse Diskussion durch sich teilweise widersprechende Urteile verschiedener Sozialgerichte. Aktuell sind 214 Klagen, die Veröffentlichungen von Pflegeeinrichtungsbetreibern betreffend, an diversen Sozialgerichten anhängig. Im Vordergrund der Diskussionen steht die Weiterentwicklung bzw. neue Gewichtung der Kriterien und die Zusammenfassung in einer Gesamtnote. Dies führte im Verlauf des Jahres 2010 zu Verwerfungen zwischen den Vertragsparteien, mit den Leistungserbringern auf der einen und dem GKV-Spitzenverband (Spitzenverband Bund der Krankenkassen) auf der anderen Seite. Zu befürchten steht, dass durch die anhaltenden Diskussionen und Kontroversen die Akzeptanz des Instruments zu Herstellung von Transparenz in der Pflege bei den Bürgerinnen und Bürgern massiven Schaden nimmt und damit der eigene Anspruch ad absurdum geführt wird.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung betrachtet die Transparenzvereinbarungen der Pflegeselbstverwaltung nach § 115 Absatz 1a SGB XI als einen ersten Schritt, um Transparenz und Vergleichbarkeit von Pflegequalität auf einer bundesweit einheitlichen Grundlage zu ermöglichen. Das Ziel des Gesetzgebers ist, dass pflegebedürftige Menschen und ihre Angehörigen Qualitätsergebnisse einer Pflegeeinrichtung anhand der Darstellung und Bewertung klar erkennen, nachvollziehen und einordnen können. Die wissenschaftliche Evaluation zur Beurteilung der Pflege-Transparenzvereinbarungen für den ambulanten und stationären Bereich sowie die Empfehlungen des Beirates von Juli 2010 geben wichtige Hinweise für die Weiterentwicklung der Vereinbarungen. Die Bundesregierung sieht in den Transparenzinitiativen grundsätzlich wirkungsvolle Instrumente, um Hinweise auf gute und schlechte Pflegequalität zu geben und die Pflegequalität stetig zu verbessern.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Entwicklung im Bereich der Veröffentlichung und Erhebung der Transparenzberichte von ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen?

Insgesamt wurden inzwischen bundesweit fast 12 800 Prüfungen (stationär und ambulant) durchgeführt und fast 10 390 Transparenzberichte veröffentlicht (Stand 5. Oktober 2010).

Pflegebedürftige und ihre Angehörigen haben nun die Möglichkeit, die Qualität eines Pflegeheims oder ambulanter Pflegedienste besser zu vergleichen. Dies hat die Qualitätsdiskussion in der Pflege vorangebracht und ist aus verbraucherpolitischer Sicht ein wichtiger Schritt.

2. Wird seitens der Bundesregierung eine Übertragung der Zuständigkeit für die Pflege-Transparenzvereinbarungen, wie von der Deutschen Hospizstiftung gefordert, vom derzeit zuständigen Bundesministerium für Gesundheit (BMG) auf das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSJ) für notwendig erachtet oder gar angestrebt (bitte begründen)?

Nein. Die Zuständigkeit für das Sozialgesetzbuch (SGB) – Elftes Buch (XI) Soziale Pflegeversicherung (SGB XI) ressortiert beim Bundesministerium für Gesundheit.

3. Welchen kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung aktuell in der Frage einer Optimierung der Pflege-Transparenzvereinbarungen (bitte begründen)?

4. Welche Maßnahmen ergriff die Bundesregierung nach dem Scheitern der Gespräche der „AG Kurzfristige Veränderungen“, an der im Juni 2010 die Vertragsparteien der Pflege-Transparenzvereinbarungen stationär (PTVS) und Pflege-Transparenzvereinbarungen ambulant (PTVA) beteiligt waren, um einem etwaigen kurzfristigen Handlungsbedarf gerecht zu werden?

5. Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse bzw. den Abschlussbericht der wissenschaftlichen Evaluation von Prof. Marina Hassler und Prof. Karin Wolf-Ostermann, welcher seit Juli 2010 vorliegt, und welche Schlüsse sind nach Meinung der Bundesregierung im Allgemeinen und im Speziellen hinsichtlich des Nachweises der methodischen Gütekriterien (Objektivität, Reliabilität, Validität) des Instruments zu ziehen?

   Welcher Handlungsbedarf ergibt sich für die Bunderegierung hieraus?

6. Welche Zeitschiene ist aktuell für eine Weiterentwicklung der Pflege-Transparenzvereinbarungen, insbesondere für die Weiterentwicklung der Kriterien und deren Erhebung und der Errechnung der Gesamtnote vorgesehen?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 3 bis 6 gemeinsam beantwortet.

Die Weiterentwicklung der Transparenzvereinbarungen anhand praktischer Erfahrungen und deren Auswertung ist Aufgabe der Pflegekassen und Leistungsanbieter. Die Bundesregierung hält die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Abschlussbericht über die wissenschaftliche Evaluation der Pflege-Transparenzvereinbarungen für zielführend und stimmt der Bewertung des Beirates zu, die Umsetzung in kurz-, mittel- und langfristigen Entwicklungsschritten vorzunehmen. Laut Abschlussbericht über die wissenschaftliche Evaluation konnte angesichts der Limitierungen (Zeit, Ressourcen, Daten) keine abschließende Bewertung der Gütekriterien des Instruments (Objektivität, Validität und Reliabilität) erfolgen. Da national und international übertragbare wissenschaftliche Grundlagen fehlen, ist ein langfristiger Weiterentwicklungsprozess erforderlich, in den künftige wissenschaftliche Erkenntnisse und Modelle – z. B. die Erkenntnisse aus dem vom Bundesministerium für Gesundheit und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Projekt „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ – einbezogen werden. In der Sitzung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages vom 29. September 2010 haben die Vereinbarungspartner angekündigt, den kurzfristigen Änderungsbedarf bis zum Ende des Jahres 2010 abschließend zu beraten.

7. Wie bewertet die Bundesregierung den Ausstieg des Verbandes Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e. V. (VDAB), des Arbeitgeber- und Berufs-Verbandes Privater Pflege e. V. (ABVP e. V.) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Hauskrankenpflege e. V. (B.A.H.) aus den aktuellen Verhandlungen zur Fortschreibung der Pflege-Transparenzvereinbarungen, und welche Auswirkungen sind aus Sicht der Bundesregierung auf die Weiterentwicklung der Pflege-Transparenzvereinbarungen zu erwarten?

Die Bundesregierung erwartet, dass alle Vereinbarungspartner an der Weiterentwicklung der Pflege-Transparenzvereinbarungen konstruktiv und zielführend mitarbeiten.

8. Was führte aus Sicht der Bundesregierung zum Ausstieg des VDAB, des ABVP e. V. und der B.A.H.?

Die Bundesregierung bewertet die Haltung einzelner Verbände im Beratungsprozess der Selbstverwaltung nicht.

9. Welche Konsequenzen und welchen Handlungsbedarf ergeben sich für die Bundesregierung aus dem Umstand, dass die Weiterentwicklung der Pflege-Transparenzvereinbarungen offenbar nicht im Konsensverfahren der Beteiligten gemäß § 115 Absatz 1a Satz 6 SGB XI zu erreichen ist, wie beispielsweise der Ausstieg des VDAB, des ABVP e. V. und der B.A.H. nahelegt?

Siehe Antwort zu Frage 7.

10. Was war Sinn und Zweck und Ergebnis des BMG-Gesprächs zu den Transparenzvereinbarungen am 17. Juni 2010?

11. Welche Verbände, Institutionen, Organisationen bzw. Personen waren am 17. Juni 2010 zu diesem Gespräch geladen und anwesend?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 10 und 11 gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat sich von den Beteiligten über den Stand der Umsetzung der Pflege-Transparenzvereinbarungen berichten lassen, die Möglichkeit zur Diskussion über die weitere Entwicklung geboten und die weitere zielorientierte Umsetzung der Pflege-Transparenzvereinbarungen eingefordert.

12. Hatte das BMG bereits am 17. Juni 2010 Kenntnis von Inhalten des Evaluationsberichts von Prof. Marina Hassler und Prof. Karin Wolf-Ostermann?

Nein. Dem Bundesministerium für Gesundheit ist am 16. Juni 2010 lediglich ein Eckpunktepapier „Wissenschaftliche Evaluation zur Beurteilung der Pflege-Transparenzvereinbarungen für den ambulanten Bereich (PTVA) und stationären (PTVS) Bereich“ übermittelt worden.

13. Fanden weitere Gespräche im BMG zu den Transparenzvereinbarungen statt, und welche Verbände, Institutionen, Organisationen bzw. Personen waren gegebenenfalls anwesend, und welche Ergebnisse konnten erzielt bzw. welche Vereinbarungen konnten getroffen werden?

In einer Vielzahl von Gesprächen auf Arbeitsebene sowie im März, im Juni und zuletzt am 16. September 2010 durch die Parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesminister für Gesundheit, Annette Widmann-Mauz, hat das Bundesministerium für Gesundheit alle Partner der Transparenzvereinbarungen sowie den Medizinischen Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (MDS) eingeladen. Ziel der Gespräche des Bundesministeriums für Gesundheit war es, sich über den Stand der Umsetzung des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes und der Pflege-Transparenzvereinbarungen berichten zu lassen, Möglichkeiten zur Diskussion über die weitere Entwicklung zu schaffen und die weitere zielorientierte Umsetzung der Pflege-Transparenzvereinbarungen einzufordern.

14. Sind weitere Gespräche im BMG zu den Transparenzvereinbarungen geplant?

Ein weiteres Gespräch ist für den 29. Oktober 2010 geplant, um das Bundesministerium für Gesundheit über den Stand der Umsetzung der Verhandlungen der Vereinbarungspartner der Pflege-Transparenzvereinbarungen zu informieren.

15. Welche Meinung vertritt die Bundesregierung gegenüber der vielfach geäußerten Kritik, dass die Konzeption der Bewertung der Pflegeeinrichtungen an sich und die darauf beruhenden Kontrollen des MDK die Zeit für die praktische Pflege und Betreuung weiter reduziert sowie zusätzlichen und verzichtbaren Dokumentationsanforderungen den Weg bereitet?

Die in der Frage angesprochene Problematik gehört nach Ansicht der Bundesregierung zu den Problembereichen die richtigerweise einer fachwissenschaftlichen Evaluation unterzogen werden müssen, wie in dem von Prof. Dr. Martina Hasseler (Hochschule für Angewandte Wissenschaft in Hamburg) und Prof. Dr. Karin Wolf-Ostermann (Alice-Salomon-Hochschule Berlin) vorgelegten Abschlussbericht „Wissenschaftliche Evaluation zur Beurteilung der Pflege-Transparenzvereinbarungen für den ambulanten (PTVA) und stationären (PTVS) Bereich“ vom 21. Juli 2010, u. a. auf den Seiten 290 bis 292 geschehen.

16. Wann ist mit einem Ergebnis des vom BMG und BMFSFJ getragenen Projektes „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ zu rechnen?

Der Abschlussbericht zu dem Projekt soll spätestens im Frühjahr 2011 vorgelegt werden.

17. Wird das Ergebnis des Projektes „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ auf seine Integrierbarkeit in die PTV geprüft, und wenn ja, wann ist diesbezüglich mit Ergebnissen zu rechnen, und wer ist mit dieser Überprüfung beauftragt?

18. Wird bei einer Prüfung auf die Integration der Ergebnisse des Forschungsprojektes „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ in die Systematik der PTV lediglich eine Integration in die PTVS erwartet, oder werden sich die Forschungsergebnisse auch in der PTVA niederschlagen?

19. Falls sich die Ergebnisse des Forschungsprojektes „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ nicht für eine Übertragung auf die PTVA eignen sollten, wird dann von der Bundesregierung ein spezifisches Forschungsprojekt für den ambulanten Pflegebereich angestrebt?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 17 bis 19 gemeinsam beantwortet.

Die Erkenntnisse aus dem vom Bundesministerium für Gesundheit und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Projekt „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ sollen in den Entwicklungsprozess der Pflege-Transparenzvereinbarungen einbezogen werden. Konkrete Schlussfolgerungen können erst nach Vorlage des Abschlussberichtes gezogen werden.

20. Wie bewertet die Bundesregierung das Urteil des Sozialgerichts Münster vom 20. August 2010, AZ S 6 P 111/10, insgesamt?

21. Wie bewertet die Bundesregierung die im Urteil des Sozialgerichts Münster vom 20. August 2010, AZ S 6 P 111/10, geäußerte Auffassung, dass die in § 115 Absatz 1a Satz 6 SGB XI vorgesehene Übertragung von Rechtsbefugnissen auf demokratisch nicht legitimierte Vertragsparteien angesichts des Parlamentsvorbehalts und den Schranken des Artikels 80 des Grundgesetzes verfassungswidrig ist?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 20 und 21 gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung bewertet laufende Gerichtsverfahren nicht.

22. Besteht nach Ansicht der Bundesregierung die Notwendigkeit einer gesetzlichen Festschreibung bzw. Konkretisierung von Verfahrensregelungen im SGB XI, die der Veröffentlichung der Pflegenoten vorausgeht?

Die Umsetzung der Pflege-Transparenzvereinbarungen ist ein fortlaufender Prozess und wird vom Bundesministerium für Gesundheit weiterhin eng begleitet.

23. Sieht die Bundesregierung, aufgrund der im Urteil des Sozialgerichts Münster vom 20. August 2010, AZ S 6 P 111/10, geäußerten Auffassung, dass im § 115 Absatz 1a Satz 6 SGB XI Verfahrensregelungen nicht vom Gesetzgeber festgesetzt sind, Zweifel an der Verfassungskonformität der gesetzlichen Regelung begründet, und wenn ja, welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung hieraus?

24. Wie beurteilt die Bunderegierung die Argumentation des Sozialgerichts Münster im Urteil vom 20. August 2010, AZ S 6 P 111/10, dass die auf Grundlage der PVTS erstellten Transparenzberichte nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, da die bestehenden Kriterien keine zuverlässigen Aussagen über die Qualität von Pflege, insbesondere der Ergebnis- und Lebensqualität geben, sondern überwiegend nur die Prozessqualität, dabei überwiegend die Qualität der Dokumentation, berücksichtigen und damit nicht dem Maßstab des § 115 Absatz 1a SGB XI entsprechen?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 23 und 24 gemeinsam beantwortet.

Siehe Antwort zu Frage 21.

25. Wie bewertet die Bundesregierung die Kritik der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, dass die Kriterien, die den Pflegenoten zugrunde liegen, bezüglich der Struktur und Prozessqualität keine Merkmale berücksichtigen, welche das Personal betreffen, wie z. B. die Anzahl qualifizierter Pflegekräfte, Anzahl/Stunden Fort- und Weiterbildung, Angemessenheit der Löhne bzw. Zahlung eines Tariflohns, der nicht sittenwidrig ist oder wie die Beschäftigten in den Einrichtungen täglich pflegen?

26. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass die Öffentlichkeit über Aussagekraft, Reichweite und Weiterentwicklungsbedarf der Pflege-Transparenzvereinbarungen hinreichend informiert und damit die Akzeptanz für das System der Erhebung und Veröffentlichung der „Pflegenoten“ nicht gefährdet, sondern ggf. sogar gesteigert wird?

27. Wie wird zukünftig eine Vergleichbarkeit der Prüfergebnisse der Pflegeeinrichtungen bundesweit sowohl qualitativ als auch quantitativ sichergestellt, und ist gegebenenfalls eine Ausweitung der Internetportale zur Veröffentlichung und gegebenenfalls auch auf andere Medien geplant?

Wegen des Sachzusammenhanges werden die Fragen 25 bis 27 gemeinsam beantwortet.

Mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz wurden die Landesverbände der Pflegekassen beauftragt, sicherzustellen, dass die in den Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen und deren Qualität, insbesondere hinsichtlich der Ergebnis- und Lebensqualität für die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen, verständlich, übersichtlich und vergleichbar sowohl im Internet als auch in anderer Form kostenfrei veröffentlicht werden. Die Definition der Kriterien der Veröffentlichung einschließlich der Bewertungssystematik hat der Gesetzgeber den Vereinbarungspartnern der Selbstverwaltung zugewiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333